

Documento de Trabajo

Working Paper

**La experiencia francesa
ante
el terrorismo internacional**

Alain Bauer
3/10/2007

Documento de Trabajo N° 42/2007

La experiencia francesa ante el terrorismo internacional

Alain Bauer

Francia tiene una larga historia de terrorismo

Tras la liberación de los territorios ocupados por las tropas alemanas durante la Segunda Guerra Mundial, la lucha francesa contra el terrorismo conoció sus horas más difíciles en 1962, año de la descolonización de Argelia, marcada por un violento conflicto con la Organización del Ejército Secreto - OAS (apoyada en poderosas redes militares opuestas a la independencia de Argelia, en aquel entonces territorio de ultramar de Francia). Posteriormente, en la década de 1970, se produjo una etapa de lucha contra los grupos palestinos (Carlos o Abu Nidal), los Grupos de Acción Revolucionaria Internacionalista (GARI) y los Núcleos Armados por la Autonomía Popular (NAPAP), de cuya unión surgiría Acción Directa (siguiendo el modelo de la Fracción del Ejército Rojo alemana).

En 1982, el atentado perpetrado contra el tren París-Toulouse marcó el primer cambio en la naturaleza del terrorismo sobre territorio francés: por primera vez no se trataba de un atentado perpetrado por agentes internos contra edificios públicos ni por agentes externos contra intereses extranjeros en Francia. A éste le seguiría posteriormente una larga serie de atentados entre 1982 y 1983: asesinato de un diplomático israelí, atentado en la calle Marboeuf ante la sede de un diario sirio, atentado en la puerta de un banco israelí, atentado antisemita en la calle Rosiers y explosión de bombas en dos restaurantes de París, en la estación de Saint Charles de Marsella y en el tren de alta velocidad (TGV) París-Marsella.

Posteriormente, en la década de 1980, los extremistas bretones (FLR ARB), vascos (ETA - IPARETARAK) y corsos (FLNC, posteriormente FLNC canal histórico, FLNC canal habitual, Frente de los Combatientes, etc.) llevaron a cabo múltiples atentados contra instituciones públicas, llegando incluso a asesinar al prefecto Erignac en Córcega en 1998.

El giro terrorista de 1985

Haría falta esperar hasta 1985 para que una serie de atentados (en general atribuidos a movimientos palestinos o armenios) hiciera cambiar el enfoque tradicional adoptado por los servicios de inteligencia de cara a la amenaza terrorista.

El 23 de febrero de 1985 explotó una bomba en los almacenes Marks & Spencer; el 9 de marzo de ese mismo año el blanco fue el cine Rivoli Beaubourg; y el 7 de diciembre de ese mismo año también, explotaron dos bombas en los grandes almacenes parisinos Printemps y Galerías Lafayette. El 3 de febrero de 1986 se produjo un atentado en las Galerías de Claridge de los Campos Elíseos y un artefacto, que no llegó a explotar, fue encontrado en los baños de la Torre Eiffel. El 4 de febrero quedó devastada la librería Gibert y al día siguiente fue objeto de un atentado la tienda FNAC del Forum des Halles. Tras una serie de análisis contradictorios, que iban desde la teoría de hechos aislados de individuos desequilibrados hasta al grupo Abu Nidal, pasando por la organización terrorista armenia ASALA, el Comité de Solidaridad con los Prisioneros Políticos Árabes y de Oriente Próximo (CSPPA) terminó reivindicando los atentados.

Se consiguió seguir el rastro de los explosivos empleados hasta el Líbano, donde habían sido utilizados en 1983 contra intereses de Francia. En aquel entonces, una serie de rehenes franceses fueron retenidos en el país y tuvieron que llevarse a cabo difíciles negociaciones.

El 17 de marzo de 1986, día de la investidura de Jacques Chirac como Primer Ministro francés, explotó otra bomba en el TGV. El 20 de marzo otras galerías de los Campos Elíseos fueron objeto de un atentado y ese mismo día se detectó una bomba en el tren de cercanías parisino (RER), que no llegó a estallar.

El 4 de septiembre se inició una nueva oleada de atentados. Primero un atentado fallido en el RER y posteriormente, el 8 de septiembre, un atentado contra la oficina de correos del Ayuntamiento de París. El 12 de septiembre explotó una bomba en una cafetería del centro financiero de La Défense y el 14 de septiembre estalló otra en una cafetería muy frecuentada de los Campos Elíseos. Todos estos atentados fueron

reivindicados por el CSPPA. Posteriormente también se apuntó, en distintos momentos, a redes sirias, libanesas o a la familia Abdalá (uno de cuyos miembros, Georges Ibrahim, fue juzgado en París).

Una operación llevada a buen término a principios de 1987 por el servicio francés de contraespionaje permitió identificar a la red de Fuad Alí Saleh (y su homólogo alemán, la red dirigida por Hamade) como responsable de todos esos atentados. Este último, siguiendo órdenes iraníes en represalia por el apoyo francés a Irak, prestó apoyo logístico a terroristas libaneses de Hezbolá, de capacidades técnicas reconocidas, sobre todo en materia de coches bomba (atentado contra el Presidente Gemayel, el edificio Drakkar, el cuartel general de las fuerzas francesas en el Líbano y de las fuerzas estadounidenses en octubre de 1983, contra la Embajada estadounidense en Beirut en abril de 1983, etc.).

Tal y como lo describe Didier Bigo¹, los servicios públicos encargados de la lucha antiterrorista se vieron afectados durante mucho tiempo por la dificultad de identificar a los terroristas, la aplicación de dispositivos de análisis antiguos y anticuados a modelos atípicos que se trataban de adaptar por todos los medios a moldes clásicos y el desarrollo de empresas fantasma o con pabellón falso (un clásico de las novelas de espionaje, por otro lado). La confusión en la identificación de los autores de los atentados y una lógica de compilación más que de análisis les indujeron a error en numerosas ocasiones. En 1995 se dieron cuenta de ello y aprendieron la lección.

El Estado, puesto a prueba por los atentados de 1995

El 11 de julio de 1995 fue asesinado el imán de una mezquita de París. El día 15 de ese mismo mes tuvo lugar un tiroteo contra ciertos gendarmes de Bron, cerca de Lyon. El 25 de julio explotó una bomba en el RER. El 17 de agosto estalló un artefacto en la Place de l'Etoile de París. El día 26 de ese mismo mes, el TGV fue objeto de un atentado fallido. El 7 de septiembre explotó una bomba a las puertas de una escuela judía de Villeurbanne, cerca de Lyon. El 6 de octubre estalló en el metro una bombona de gas con explosivo y el 17 de octubre estalló otra bomba en el RER.

Las huellas halladas en la bomba que no llegó a explotar en el TGV apuntaron como autor a Khaled Kelkal, un argelino que había emigrado a Lyon con su familia. Kelkal fue abatido el 29 de septiembre de 1995 durante su detención.

El presunto financiador del grupo, Rachid Ramda, también argelino, fue detenido por la policía británica en 1995. En diciembre de 2005 fue extraditado a Francia tras una larga batalla judicial.

Todos los terroristas detenidos pertenecían al Grupo Islamista Armado, que tomó el relevo del Ejército Armado de Salvación, brazo armado del Frente Islámico de Salvación surgido tras el golpe de Estado militar que tuvo lugar en Argelia en 1992 entre las dos vueltas de las elecciones legislativas que iban a otorgar el poder a dicha organización.

Aunque la profusión de los atentados perpetrados, en una sola oleada, pudiera prefigurar la situación de 2001 (asesinato del comandante Masud y, a continuación, operaciones terroristas), la respuesta del Estado fue totalmente distinta a la de 1986. Lejos de quedarse *in albis*, los servicios de policía y de inteligencia, ayudados enormemente por la red relacional creada por el juez Bruguière, titular de la sección 14 de la Fiscalía, consiguieron descifrar el *modus operandi* y la forma de organización de la red.

El atentado de septiembre de 1989 contra el avión DC-10 de la aerolínea UTA fue el último realmente organizado por un Estado. En diciembre de 1988, un avión de la aerolínea TWA había sido destruido mientras sobrevolaba la localidad de Lockerbie (en Escocia). El avión de UTA fue abatido mientras sobrevolaba el desierto del Teneré, en Níger. En un principio la autoría del atentado se atribuyó a Libia y después a Siria (considerada responsable del asesinato en 1981 de Louis Delamare, Embajador francés en el Líbano). Libia terminó asumiendo la responsabilidad y aceptó pagar una indemnización a las víctimas y que se iniciara un proceso judicial con participación estadounidense, británica y francesa.

En febrero de 1993, un grupo que nunca declaró vinculación alguna con Al Qaeda perpetró un atentado contre el World Trade Center de Nueva York. También se trató de atentar contra la sede de las Naciones Unidas y contra los túneles de esa ciudad.

¹Didier Bigo, "Les attentats de 1986 en France (Partie 2)", *Cultures & Conflits* núm. 4, 1992, págs. 147-173.

1996-2001: “Al Qaeda” y el GSPC, las nuevas formas de terrorismo salafista

La “Declaración de guerra contra Estados Unidos” proclamada por Osama bin Laden el 23 de agosto de 1996, junto con la declaración inicial del “Frente mundial de lucha contra los judíos y los cruzados” (verdadera denominación de lo que nos empeñamos en denominar Al Qaeda, para sorpresa y divertimento del propio Bin Laden), marcaron el inicio de la globalización del fenómeno del terrorismo salafista².

La creación, por primera vez, de una red mundial flexible, de una mutua terrorista que comparte ideología y medios sin una verdadera estructura central, desencadenaría un fuerte movimiento de reestructuración del terrorismo.

Históricamente, los grupos terroristas habían estado ligados a Estados, más o menos vinculados a las dos grandes superpotencias, y posteriormente habían unido sus destinos al de las potencias árabes (Libia, Siria e Irán) en la defensa de causas políticas relacionadas con contenciosos entre Estados.

Por primera vez, los grupos terroristas pasaron a ser verdaderamente autónomos y a tener como punto de unión una ideología común que nada tiene que ver con una reivindicación (territorial, histórica o relativa a la repartición del poder político), sino más bien con una teología derivada de una lectura radical del Corán.

En este período esos grupos atentaron o trataron de atacar en numerosas ocasiones. Algunos ejemplos fueron los atentados perpetrados contra las embajadas estadounidenses en África (agosto de 1998 en Kenia y Tanzania), contra un destructor en el puerto de Adén (en 2000), los atentados perpetrados en Perú, Pakistán, Uzbekistán y Arabia Saudí y los perpetrados contra objetivos en Europa (Estrasburgo particularmente).

2001: un momento decisivo mundialmente

Los atentados del 11 de septiembre, que siguieron al asesinato del Comandante Masud, vinieron a demostrar la capacidad de las redes vinculadas con el movimiento conocido como Al Qaeda para atacar de forma simultánea en territorio estadounidense. El que los terroristas lograran perpetrar cuatro (puede que cinco) atentados de forma simultánea, empleando dispositivos ya ideados en Filipinas en 1995 con ocasión de un atentado (fallido) de Ramzi Yusef (uno de los terroristas que participó en el primer atentado de 1993 contra el World Trade Center) e inspirándose en métodos empleados en el Líbano, refleja un aumento en el grado de riesgo planteado sin que haya cambiado, sin embargo, el modo de operar de estos grupos.

Por primera vez desde la creación de las estructuras terroristas contemporáneas, el terrorismo de Estado, o vinculado a reivindicaciones relativas al reparto del poder (político, lingüístico o en términos de representación o reconocimiento) dejó paso a una nebulosa que se vale de una lógica teológica radical y escatológica para reclamar un objetivo último, el reino de los cielos sobre la tierra, y que es insensible a todo compromiso negociado.

El gran cambio en la respuesta pública

Mientras que el período 1981-1982 estuvo marcado por una política de apertura y de amnistía propugnada por el Gobierno de izquierdas (socialistas, comunistas y radicales), los atentados perpetrados en la calle Rosiers contra la comunidad judía y en la calle Marboeuf, en abril y agosto de 1982 respectivamente, radicalizaron la postura política del Ministerio del Interior, que anunció, por primera vez en el discurso político público, una voluntad de “luchar contra el terrorismo internacional” (declaración de Gaston Defferre, Ministro del Interior, 25 de abril de 1982).

Así, se creó un sistema integrado por un Comité Interministerial de Lucha Antiterrorista (CILAT) y un fichero informatizado con datos de una base de la Dirección Central de Información General (DCRG).

En agosto de ese mismo año, François Mitterrand, entonces Presidente de la República, creó en el Elíseo una “unidad antiterrorista” y su Grupo de Acción Mixta, que dio mucho que hablar por su falta de profesionalidad y su laxismo en términos de procedimiento penal.

² Alain Bauer y Xavier Rauefer, *La Guerre ne fait que commencer*, París: Lattès, 2003, y Alain Bauer y Xavier Rauefer, *L'énigme Al Qaida*, París: Lattès, 2005.

Desde 1976, la DCRG se había venido encargando de seguir los problemas de terrorismo, pero sólo para grupos nacionales. En 1978 se concibió el plan gubernamental Vigipirate de alerta y prevención en caso de amenazas y actos terroristas, que se definió como “*un plan de vigilancia, control y centralización de la información*”. El plan se ideó para situaciones excepcionales de crisis y prevé la movilización de fuerzas de policía y de la gendarmería, a las cuales podría unirse personal de los tres ejércitos (tierra, mar y aire). Consta de dos fases:

- “alerta simple”, que prevé la sensibilización de todos los servicios de seguridad y “*la multiplicación de las misiones de seguridad en la vía pública*”, especialmente en los aeropuertos;
- “alerta reforzada”, que implica la participación del ejército, controles estrictos en las fronteras, un aumento de los cacheos, la protección de las escuelas y, en los aeropuertos, el refuerzo de los controles del equipaje de mano y una estrecha supervisión de los aviones.

El plan Vigipirate se aplicó en 1985 y 1986, y posteriormente en enero de 1991 (cuatro meses), durante la guerra del Golfo (desde entonces no ha dejado de aplicarse nunca, sólo se ha suavizado: en otoño de 1995 se reactivó y reforzó tras los atentados cometidos primero en Villeurbanne y posteriormente en París. En 1996 volvió a suavizarse y posteriormente volvió a reforzarse en 1998 tras el atentado perpetrado contra la estación de Port Royal durante el Mundial de Fútbol, durante el conflicto en Kosovo y durante el año 2000 en Córcega. El 12 de septiembre de 2001 el Primer Ministro decidió aplicar la versión reforzada del plan Vigipirate. El 7 de julio de 2005, se activó la alerta roja tras los atentados de Londres. Actualmente sigue en vigor).

Haría falta esperar hasta 1984 para que el nuevo Ministro del Interior, Pierre Joxe, reorganizara el sistema en torno a una Unidad de Coordinación de la Lucha Antiterrorista (UCLAT), con una base más clásica y estructurada que la efímera Oficina de Lucha Antiterrorista de la Gendarmería Nacional (BLAT) creada en 1981.

En 1985, un informe interno subrayó las deficiencias y el retraso mostrados por los servicios franceses³. La multiplicidad de los servicios implicados hacía el sistema tremendamente pesado: Dirección Central de Información General (DCRG), Dirección de Vigilancia del Territorio (DST), Dirección Central de la Policía Judicial (DCPJ), servicios de la Prefectura de Policía de París, Policía de Fronteras (PAF), dependiente del Ministerio del Interior, Gendarmería Nacional y Dirección General de Seguridad Exterior (DGSE), competencia del Ministerio de Defensa. La larga tradición de conflictos larvados o evidentes existentes entre los distintos servicios también dificultaba las acciones.

En 1986 se creó una División Nacional Antiterrorista (DNAT) en el seno de la DCPJ.

En 1989 el Comité Internacional de Inteligencia (CIR), inventado mucho antes por el General de Gaulle y caído en desuso posteriormente, fue reactivado por el entonces Primer Ministro Michel Rocard.

La constatación de que el emergente riesgo terrorista no era de naturaleza efímera llevó a que se tomaran una serie de medidas en 2002: restauración del CILAT, que no se había reunido desde septiembre de 2001; revitalización del CIR dependiente de la Secretaría General de la Defensa Nacional (SGDN), dependiente a su vez del Primer Ministro; y creación, en 2004, del Comité de Inteligencia Interior (CRI), que reúne de forma mensual a los directores de los servicios de inteligencia.

La especialización de los magistrados encargados de la lucha antiterrorista, coherente con el principio de centralización, constituye una de las principales bazas del sistema antiterrorista francés.

La prevención y represión del terrorismo son asunto, principalmente, de una serie de servicios especializados: DST, DCRG, los servicios de información general de la Prefectura de Policía o la BLAT⁴. En materia de inteligencia exterior, la DGSE está directamente implicada en la lucha antiterrorista.

En mayo de 2006, en el marco de la reforma de la DCPJ, la DNAT se transformó en una Subdirección Antiterrorista (SDAT) para dotar de mayor amplitud y coherencia a la lucha antiterrorista de la Policía Judicial. Se la dotó de diversos medios operacionales y técnicos destinados a mejorar su capacidad de prevención y respuesta. Esa Subdirección estaba compuesta, fundamentalmente, por dos divisiones

³ Nathalie Cettrina, *Les enjeux organisationnels de la lutte contre le terrorisme*, París: LGDJ, 1994.

⁴ Decreto de agosto de 2003 (Boletín Oficial de Francia de 10 de agosto de 2003, p. 13.892) y Circular núm. 4.600 DEF/GEND/CAN, de 9 de agosto de 2004.

nacionales encargadas de la represión del terrorismo internacional y el terrorismo separatista y de una brigada de investigaciones financieras, un apéndice de la Oficina Central de Lucha contra la Gran Delincuencia Financiera.

Más descentralizados que los demás servicios, los servicios de información general han desarrollado centros regionales de lucha contra los islamistas radicales en las 22 regiones de la Francia metropolitana. Estos centros tienen por misión, fundamentalmente, controlar determinados lugares de oración y todos los demás lugares propicios para el proselitismo fundamentalista o salafista. También han llevado a cabo un estudio en profundidad de las prisiones.

La misión original de la DST explica que ésta haya pasado a centrarse más en el terrorismo islamista, durante mucho tiempo una amenaza impuesta desde el exterior, ya se tratara de los atentados de 1985-1986 o de los de 1995-1996. La DST creó dentro de ella una unidad de investigaciones judiciales, dotada de competencias de policía judicial, que permitiera a los jueces instructores tener una mejor idea de la dimensión internacional de las esferas de influencia vinculadas a esta forma de terrorismo. A este servicio de seguridad nacional se le han otorgado numerosas atribuciones.

Desde 2002, el conjunto de estos servicios ha visto aumentar sus efectivos en más de 600 agentes. Ciertamente, algunos de esos servicios no se dedican exclusivamente a la lucha contra el terrorismo, pero los efectivos suplementarios sí se han destinado principalmente a esa misión. En cifras absolutas, los dos servicios implicados de forma más directa en el terrorismo islamista, la DCRG y la DST, son quienes más se han beneficiado de estos refuerzos (alrededor de 500 agentes en total).

Por otro lado, Francia posee dos unidades de intervención de tipo policial, el Grupo de Intervención de la Gendarmería Nacional (GIGN) y la unidad de Investigación, Asistencia, Intervención y Disuasión (RAID), destinadas a luchar contra amenazas graves para la seguridad pública. Todos sus miembros se movilizaron tras los atentados del 11 de septiembre, a lo que inmediatamente siguió la aplicación del plan nacional Vigipirate.

La particularidad de esta organización radica en combinar actividades de inteligencia y policía judicial de forma muy estrecha y en aproximar los ámbitos de la prevención y la represión.

Además, en vista de la existencia aparente de vínculos entre el terrorismo y el crimen organizado, especialmente en términos de financiación del primero a costa del segundo, la ley “Perben II” acercó los procedimientos penales aplicables a sendos tipos de delincuencia.

Para que el sistema funcione es imperativo que la información circule entre terceros de confianza. De entrada debe circular entre los jueces y la policía. La especialización de los jueces por una parte, y de los policías o gendarmes a cargo de esos asuntos por otra, permiten entablar relaciones laborales sólidas que normalmente no tienen tiempo de forjarse en otros tipos de delincuencia.

Posteriormente, la información debe poder circular entre los servicios especializados. Diversas reformas han venido a reforzar esa cooperación.

La UCLAT, que no es un servicio operacional, ha visto como sus efectivos se reforzaban a partir de 2003. Además, en sus reuniones participa la BLAT.

Por otro lado, a finales de 2004 se creó una unidad permanente que agrupa a los principales servicios de inteligencia franceses (DGSE, DST y DCRG) y está compuesta por diez personas.

Pero sobre todo está previsto reagrupar próximamente, a lo largo de 2006-2007, a la DST, la DCRG y la DNAT en un mismo emplazamiento en Levallois-Perret. Sin llegar a una fusión, sus medios se pondrán en común. Para ello se han venido programando desde 2005 sesiones comunes en materia de formación inicial y continua.

De la misma forma que la centralización de los asuntos de terrorismo en la figura del Tribunal de Primera Instancia (TGI) de París facilita la cooperación internacional, la especialización y la relativa concentración de los servicios de seguridad interna encargados de la lucha antiterrorista suponen a su vez un poderoso vector de cooperación policial internacional o bilateral.

Cabe destacar también el impulso de que se ha dotado al Destacamento Central Interministerial (DCI) de Intervención Técnica, un servicio ligado a la unidad RAID. El Destacamento fue creado el 6 de marzo de 1995⁵ y reúne a agentes del Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa y el Comisariado de la Energía

⁵ Ese mismo año la Gendarmería creó su propia estructura (C2NRBC).

Atómica (CEA). A él le corresponde establecer las medidas preventivas, y en un momento dado también de intervención, necesarias en relación con ataques nucleares, radioactivos, bacteriológicos y químicos. En junio de 2003 se llevó a cabo un primer ensayo de intervención “a tamaño natural”, con ocasión de la cumbre del G-8 en Évian.

Pero será sobre todo en materia judicial donde la respuesta francesa será al mismo tiempo eficaz y pragmática

La ley de 9 de septiembre de 1986 permitió crear, por primera vez, un Servicio Central de Lucha Antiterrorista (sección 14 de la Fiscalía de París), dirigido por el juez Marsaud, a cargo de la instrucción de los atentados de 1986, y la puesta en marcha de una sala de lo penal compuesta únicamente por seis jueces.

La ley de 1986 estableció el principio de centralización en París de todos los asuntos de terrorismo. A esa medida se sumaron normas procesales específicas modificadas fundamentalmente por las leyes de 22 de julio y 30 de diciembre de 1996 en materia de registros e incautaciones y por la ley n° 2004-204 de 9 de marzo de 2004, que prevé una adaptación de la justicia en función de la evolución de la delincuencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 706-17 del Código de Procedimiento Penal, el Fiscal General del Estado, el juez de instrucción y los tribunales de justicia de París disponen de una competencia concurrente a la resultante de las normas de Derecho común.

Con algunas de sus disposiciones inspiradas en el régimen concreto instaurando, antes incluso, para el tráfico de estupefacientes, el régimen procesal aplicable al terrorismo, se distingue por cuatro aspectos:

- La policía puede mantener al sospechoso en detención preventiva más allá del máximo de 48 horas establecido, durante un nuevo período de 48 horas, por autorización del Fiscal General del Estado, el juez de las libertades y la detención o el juez de instrucción. El sospechoso no podrá hablar con un abogado hasta transcurridas 72 horas (artículo 706-88 del Código Procesal Penal). El artículo 17 de la ley de 23 de enero de 2006 sirve de complemento al artículo 706-88 del Código Procesal Penal al prever la posibilidad de una detención preventiva de seis días en casos de terrorismo en que exista grave riesgo de atentados terroristas inminentes en Francia o en el extranjero o cuando la necesidad de una cooperación internacional lo haga imperativo. De esta forma, podrá fijarse una prórroga adicional de 24 horas, extensible a otras 24 horas más como máximo, con respecto a las 96 horas previstas inicialmente. Dicha prórroga deberá ser solicitada por el juez de las libertades y la detención. La persona bajo detención preventiva podrá entrevistarse con su abogado a partir de la hora 96 y de la hora 120, lo que sitúa en tres el número de entrevistas que el detenido podrá mantener con su abogado.
- Podrán realizarse registros como parte de investigaciones preliminares, por decisión del juez de las libertades y la detención y sin que sea necesario el consentimiento de la persona implicada. El juez de las libertades y la detención también podrá autorizar registros nocturnos como parte de investigaciones preliminares o de investigaciones en las que existan indicios de delito flagrante; el juez de instrucción también podrá autorizar esos registros en el curso de una instrucción (artículos 706-89 y siguientes del Código Procesal Penal)⁶.
- Los actos criminales pueden ser juzgados por una sala de lo penal compuesta únicamente por jueces profesionales (un presidente y seis jueces auxiliares o, en casos de apelación, ocho jueces auxiliares). Al recibir un recurso sobre la formación de esa sala, el Consejo constitucional francés falló que esa composición especial presentaba un carácter limitado y que la diferencia de trato no procedía de una discriminación injustificada, sino que contribuía a evitar el efecto de presiones o amenazas susceptibles de alterar la ecuanimidad del tribunal (artículos 706-25 y 706-27 del Código Procesal Penal).
- La acusación pública no prescribirá hasta transcurridos 20 años para los delitos y hasta los 30 años para los crímenes, a diferencia de lo establecido en el Derecho común (tres y diez años, respectivamente) (artículos 63-4, 706-25-1 y 706-31 del Código Procesal Penal)⁷.

También se estableció un dispositivo para favorecer a los “arrepentidos” (exención de la pena cuando permita evitar un atentado terrorista y reducción de la pena a la mitad para los terroristas que permitan poner fin a esos delitos o evitar que provoquen muertes).

⁶ Ley núm. 96-1235 de 30 de diciembre de 1996 (Boletín Oficial de Francia de 1 de enero de 1997, p. 9)

⁷ Ley núm. 95-125 de 8 de febrero de 1995 (Boletín Oficial de Francia de 9 de febrero de 1995, p. 2.175)

Además, la ley de 28 de marzo de 2003 sobre seguridad interior mantuvo algunas de las medidas provisionales adoptadas en el marco de la ley de 15 de noviembre de 2001 sobre seguridad cotidiana.

La facultad de inspeccionar vehículos otorgada a los investigadores por la Ley de Seguridad Cotidiana (LSQ) en casos de investigación de actos de terrorismo y delitos del ámbito de las armas y los estupefacientes (artículo 78-2-2 del Código Penal) fue ampliada por la Ley de Programación para la Seguridad Interna (LPSI) a los casos de prevención de atentados graves contra la seguridad de bienes y personas (artículo 78-2-4 del Código Penal).

Los artículos 25 y 26 de la LSQ han modificado el régimen de inspección de las personas y sus equipajes en los controles de seguridad de puertos y aeropuertos. El nuevo régimen favorece además el refuerzo de los controles al autorizar a agentes privados empleados en puertos y aeropuertos a efectuar registros bajo la vigilancia de agentes de la Policía Judicial. Estas disposiciones, en un principio provisionales, fueron prorrogadas por la ley de 18 de marzo de 2003 y posteriormente perpetuadas por las ordenanzas n° 2005-863 de 28 de julio de 2005 y n° 2005-898 de 2 de agosto de 2005.

El artículo 29 de la LSQ establece la creación de un Fichero Nacional Automatizado de Huellas Genéticas (FNAEG) que reúna datos pertenecientes a autores o acusados en asuntos penales y en la mayoría de los asuntos correccionales.

Aunque es cierto que la lucha contra el terrorismo ha inspirado ciertas disposiciones de la Ley “Perben II”, ésta también prevé nuevas medidas jurídicas comunes al conjunto del crimen organizado: operaciones de vigilancia e infiltración (artículos 706-80 a 706-87 del Código Procesal Penal), medidas cautelares que permitan al juez de las libertades y la detención ordenar la congelación de los activos de un sospechoso (artículo 706-103 del Código Procesal Penal), escuchas telefónicas en el curso de investigaciones y operaciones de sonorización durante las instrucciones (artículos 706-89 a 706-102 del Código Procesal Penal).

La aplicación, a partir de julio de 1996, de una de las tipificaciones penales empleadas contra el crimen organizado (asociación con fines delictivos en relación con una actividad terrorista) permite a partir de ese momento intervenir sin que sea inminente la comisión de un acto de terrorismo.

Por otra parte, el artículo 23 de la ley de 26 de noviembre de 2003 relativa al control de la inmigración, la permanencia de los extranjeros en Francia y la nacionalidad excluye del beneficio de la protección concedida a los extranjeros que justifiquen vínculos familiares o personales particularmente importantes en Francia a aquellos extranjeros que presenten comportamientos *“cuya naturaleza atente contra los principios fundamentales del Estado o que estén vinculados a actividades terroristas”*.

La ley de 26 de julio de 2004 preveía esa misma restricción para los extranjeros cuyo comportamiento constituyera *“un acto de provocación explícita o deliberada que fomente la discriminación, el odio o la violencia hacia una persona o un grupo determinado de personas”*. De esta forma, los actos o las actitudes relacionados de forma directa o indirecta con el terrorismo justificarían una expulsión del país, con la única reserva de la minoría de edad.

En el plano procesal, la centralización de la ejecución de las órdenes ministeriales de expulsión y de los contenciosos relativos a las mismas aumenta la eficacia del proceso: la competencia para designar el país hacia el que se expulsa al extranjero y determinar un posible régimen de residencia corresponderá al ministro que emita la orden de expulsión. El Tribunal Administrativo de París tiene competencia exclusiva para fallar en casos de recurso contra estos actos. La ampliación a 32 días del plazo máximo de retención administrativa en virtud de la ley de 23 de noviembre de 2003 también ha facilitado la ejecución de las órdenes de expulsión.

Las nuevas disposiciones de la ley de 23 de enero de 2006

La ley tiende a dotar a los servicios de la policía y la gendarmería especializados en la lucha contra el terrorismo de fuentes suplementarias de información en régimen de policía administrativa.

A partir de ese momento queda permitida la instalación de cámaras de vigilancia por vídeo en los edificios públicos *“y sus inmediaciones”* y en *“lugares y establecimientos abiertos al público”* que estén *“especialmente expuestos a riesgos de agresión o de robo o sean susceptibles de estar expuestos a actos de terrorismo”*. En caso de emergencia, los prefectos podrán hacer instalar cámaras en lugares de riesgo durante un plazo de cuatro meses.

También se prevé la posibilidad de proceder a controles sistemáticos de la identidad a bordo de trenes internacionales *“durante la parte del trayecto comprendida entre la frontera y la primera parada”*, hasta 20 o 50 kilómetros de trayecto una vez pasada la frontera (artículo 78-2 del Código Procesal Penal).

Las compañías ferroviarias, aéreas y marítimas estarán obligadas a facilitar a la policía y la gendarmería toda la información de que dispongan en relación con sus pasajeros en el caso de desplazamientos internacionales (fuera de la Unión Europea), extraídos de las tarjetas de embarque y desembarque de esos pasajeros, los documentos de viaje y los sistemas de reservas.

Con fines de control de fronteras, lucha contra la inmigración ilegal y prevención y represión de los actos de terrorismo, el Ministro del Interior estará autorizado a realizar tratamientos de datos de carácter personal recogidos en el marco de desplazamientos provenientes de Estados no pertenecientes a la UE o con destino a ellos, incorporando a la legislación nacional la directiva europea 2004/82/CE de 29 de abril de 2004 sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas.

Los proveedores de acceso a Internet y de telefonía estarán obligados a facilitar a los servicios de lucha contra el terrorismo que lo soliciten los datos técnicos de que dispongan acerca de sus clientes (claves de suscripción y de conexión de una determinada persona, localización de los equipos utilizados, relación de los números de las llamadas tanto emitidas como recibidas o duración y fecha de las comunicaciones). La Comisión Nacional de Control de Intercepciones de Seguridad (CNCIS) controla la aplicación de este poder por parte de la policía.

La ley indica que *“toda actividad profesional”* que ofrezca *“al público una conexión que permita una comunicación en línea por intermediación de un acceso a la red, inclusive si es de forma gratuita”* estará afectada por la obligación de conservar los datos de conexión de sus usuarios. Con esto se hace especial referencia a los cibercafés y los proveedores de servicios Wi-Fi.

Se permite tomar de forma automática fotografías a los pasajeros de los vehículos *“en todos los puntos apropiados del territorio”*. Esas fotografías, que se borrarán transcurridas ocho horas, podrán contrastarse con el fichero de vehículos *“robados o denunciados y del sistema de información Schengen”*. Estos sistemas automatizados de fotografías podrán aplicarse *“con ocasión de acontecimientos concretos o de grandes aglomeraciones de personas”* para *“preservar el orden público”*.

También queda establecida la posibilidad de que los servicios de policía encargados de la lucha contra el terrorismo puedan consultar ciertos ficheros administrativos conservados por el Ministerio del Interior (pasaportes, DNI, datos relativos a la entrada o la permanencia de extranjeros, matrículas, permisos de conducir, etcétera).

Se endurecen las sanciones penales por actos de terrorismo. La duración máxima de la detención preventiva se amplía de cuatro a seis días. Se crea un procedimiento rápido de congelación de activos por decisión del Ministro de Economía, de seis meses de duración. El plazo en el que un condenado puede ser desprovisto de su nacionalidad una vez naturalizado se aumenta de 10 a 15 años.

La ley prevé la centralización en París de los tribunales de aplicación de penas para las personas condenadas por un delito que entre dentro del ámbito de aplicación del artículo 706-16 del Código Procesal Penal (actos de terrorismo previstos en los artículos 421-1 y 421-6 y delitos conexos). Se crea una sala de lo penal especial para menores de edad que ya hayan cumplido los 16 años y estén acusados de delitos de terrorismo, cuyas disposiciones seguirán el modelo de las disposiciones adoptadas para los mayores de edad (si bien se incluirán dos jueces auxiliares tomados de entre los jueces de menores dependientes del tribunal de apelación).

A partir de ese momento se ofrece la oportunidad de recibir indemnizaciones, independientemente de la nacionalidad, a los derechohabientes de víctimas de atentados terroristas en Francia y de franceses víctimas de actos terroristas en el extranjero.

Además, siendo la DST uno de los únicos servicios de inteligencia que interviene en términos de procedimiento judicial, el sistema irá obligando paulatinamente a una mejor elaboración de las causas para la parte penal, en tanto que la recopilación de datos o la infiltración no impongan una verdadera cultura legal.

Los magistrados a cargo de esas causas irán adquiriendo poco a poco una verdadera autonomía en sus relaciones internacionales y estableciendo vínculos no sólo con otros magistrados sino también con criminólogos y con los servicios de inteligencia de distintos países con vistas a superar las barreras

burocráticas o políticas existentes y acabar con la lentitud que caracteriza a la aplicación de las comisiones rogatorias internacionales.

Los jueces Bruguière y Ricard podrán construir así un instrumento de análisis de la evolución de los fenómenos terroristas y de comunicación más allá de sus fronteras que les permitirá señalar los cambios observados en el terrorismo y, especialmente en el caso de Argelia, apreciar la brutal evolución que ha tenido lugar entre el GIA como órgano político y el GSPC como instrumento yihadista salafista.

Los inicios de la cooperación europea

A partir de la década de 1970, en un principio de forma informal y después de forma ya más estructurada, los Estados europeos más afectados por el terrorismo nacional o internacional (Italia – Brigadas Rojas; España – ETA; Reino Unido – IRA; Alemania – Fracción del Ejército Rojo; y Francia) iniciaron un intento de poner en marcha dispositivos basados, en un primer momento, en la extradición de los autores de esos actos terroristas o de sus grupos de apoyo (con un éxito muy relativo, como pone de manifiesto el caso de Rachid Ramda, que finalmente fue extraditado a Francia desde el Reino Unido tras 10 años de proceso).

El intercambio de información seguía estando dificultado por normas internas de protección de las fuentes y las comisiones rogatorias se vieron frenadas durante mucho tiempo por pesados trámites burocráticos o por objeciones constitucionales (sobre todo en Alemania).

Los denominados grupos Pompidou, de Viena, de Berna y de Trevi, creados a principios de la década de 1970, permitieron asegurar el inicio de un intercambio de información a partir de ese momento.

A principios de la década de 1980 se creó un grupo informal europeo de lucha antiterrorista.

En 1986 Francia participó en la creación de un grupo de cooperación y lucha antiterrorista en el seno de la Comunidad Europea.

En 1990, el Convenio Schengen permitió crear un archivo común en esta materia y en 1993 la Europol trató de dar las últimas pinceladas a la idea de un dispositivo común de lucha contra la delincuencia, a duras penas ampliable a las cuestiones de terrorismo.

Por otra parte, el denominado Grupo de Quantico, creado en 1979, bajo la guía del FBI, aumentó sus prerrogativas y su composición para incluir, entre otros, a Francia.

En cuanto a la cooperación franco-española, tras complejas idas y venidas ésta experimentó un desarrollo encaminado a luchar contra la retaguardia de ETA en Francia a partir de 1987, con un éxito considerable.

Los últimos acontecimientos a nivel europeo, sobre todo tras los atentados de Madrid y Londres, abrieron la puerta a una mayor cooperación, aun cuando sigan existiendo considerables obstáculos de carácter constitucional, sobre todo en Alemania.

En primer lugar, los equipos comunes de investigación instituidos por la ley de 9 de marzo de 2004 como forma de adaptación de la justicia a la evolución de la delincuencia han permitido flexibilizar las formas de cooperación europea en materia de lucha antiterrorista y llevar a cabo investigaciones eficaces sobre el terreno.

El procedimiento de la orden de detención europea, introducido en el Derecho francés por la ley de 9 de marzo de 2004, constituye un instrumento privilegiado de lucha antiterrorista. Los plazos medios para la entrega de personas pasan a ser de 30 días para Francia (45 días en el resto de la UE), frente a los 9 meses establecidos en el marco del proceso de extradición.

La cooperación entre los magistrados aún debe desarrollarse. A este respecto, la unidad de cooperación judicial Eurojust podría ser de utilidad para favorecer un mejor conocimiento mutuo de los actores judiciales. Eurojust debe constituir un marco adaptado capaz de permitir a los magistrados de diferentes países evaluar las posibilidades de coordinación del procedimiento judicial en determinadas causas.

Por lo que respecta más concretamente a la lucha contra el terrorismo islámico, teniendo en el punto de mira lo que se ha denominado “Al Qaeda” se ha creado una alianza internacional entre diversos servicios secretos occidentales: Alianza Base (AB). Su centro operativo y su unidad de crisis se han establecido en París. La

AB involucra a la CIA estadounidense, pero también a los servicios secretos de países como el Reino Unido, Canadá, Australia o Alemania. La idea de crear esta estructura surgió en abril de 2002, pero no se concretó hasta transcurridos doce meses. Por parte francesa, además de la DGSE participan también la DST y la Dirección de Inteligencia Militar (DRM).

A nivel internacional también se han respaldado numerosas acciones a través de una participación activa en las estructuras del G-5, por medio de la elaboración de un plan de lucha contra el terrorismo en el seno de la Organización Marítima Internacional (OMI)⁸ o de un Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear⁹.

2007: balances y perspectivas

Una definición de terrorismo que sigue siendo incompleta

El 27 de enero de 1977 se firmó el Convenio europeo para la represión del terrorismo. El legislador tuvo que enfrentarse a un problema de definición jurídica. La dificultad provenía de tener que dar respuesta a una doble exigencia: idear un dispositivo eficaz que respetase el principio de legalidad de los delitos y las penas, por un lado, y conciliar los principios del Estado de Derecho con la definición de disposiciones que derogan el Derecho común, por el otro.

Por consiguiente, la ley del 9 de septiembre de 1986, fundamento del sistema francés, no definió directamente el delito de terrorismo sino que incorporó penalmente la figura de actividad terrorista mediante la combinación de dos criterios: la existencia de un crimen o delito de Derecho común tipificado por el Código Penal y la relación de este acto con una empresa individual o colectiva que tenga por objeto alterar gravemente el orden público por medio de la intimidación o el terror, actividad que caracteriza a los actos de terrorismo¹⁰.

En 1986, el legislador sólo atribuyó consecuencias procesales al acto de terrorismo asociado a la comisión de crímenes y delitos claramente enumerados. El nuevo Código Penal ha convertido los actos de terrorismo en delitos autónomos (ley n° 92-686 de 22 de julio de 1992), es decir, en una verdadera categoría de delito, castigada con penas mayores.

Para calificar penalmente un acto de terrorismo será necesario establecer, *por una parte*, la existencia de un *vínculo* entre el acto cometido y una empresa más amplia que responda a una estrategia terrorista; por otra parte, una *finalidad específica* de ese acto que tenga por objeto alterar gravemente el orden público por medio de la intimidación o el terror; y, *por último*, a partir de la introducción de la ley de 22 de julio de 1996, el *carácter intencional* de ese acto que, ciertamente, puede deducirse de su perpetración.

La ley de 9 de septiembre de 1986 también tipificó como delito nuevos actos delictivos y agravó la importancia de otros ya castigados:

- la destrucción o el deterioro de bienes inmuebles, bienes muebles declarados o registrados, yacimientos arqueológicos o restos de naufragios de claro interés histórico o artístico por efecto de una sustancia explosiva, de un incendio o de cualquier otro medio susceptible de crear un peligro para las personas con una pena de 5 a 10 años de prisión y de 5.000 a 200.000 francos de multa (actualmente, artículo 322-6 del Código Penal). La ley transforma el delito en crimen si el acto es cometido en pertenencia a una banda organizada (actual artículo 322-8 1° del Código Penal), pudiendo estar castigado con hasta 20 años de prisión o con cadena perpetua si los hechos hubieran causado muertes o daños irreversibles a las víctimas (actual artículo 322-10 del Código Penal). Las amenazas, las presiones o la intimidación destinadas a hacer creer que va a cometerse un acto de esta índole también están castigados en este texto;

⁸ 12 de diciembre de 2002.

⁹ ONU - 14 de septiembre de 2005.

¹⁰ El vínculo entre la “empresa” (*entreprise*) terrorista que permite definir un acto como delito de terrorismo ha suscitado cierta controversia al examinar la ley de 9 de septiembre de 1986. Quienes se oponen al texto mantienen que la imprecisión de dicho concepto contradice el principio de la legalidad de los delitos y las penas recogido en el Artículo 8 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Sin embargo, en su decisión n° 86-213 de 3 de septiembre de 1986, el Consejo constitucional francés estimó que los términos en que se definía la exigencia de una relación con una empresa terrorista eran suficientemente precisos como para que la queja resultara infundada.

- el hecho, o la tentativa, de apoderarse o tomar el control, con violencia o amenaza de violencia, de una aeronave mientras vuela, un buque mientras navega o de cualquier otro medio de transporte colectivo (actual artículo 224-6 del Código Penal);
- la extensión de la pena complementaria de la prohibición de estancia en el país a 10 años para determinado tipo de delitos (delitos relacionados con armas, delitos contra la policía ferroviaria, etc.) relacionados con actos de terrorismo;
- la provocación o la apología del terrorismo (artículo 24 de la ley de 29 de julio de 1881 sobre la libertad de prensa).

Desde el momento en que se establece el contexto terrorista, se elevan a la categoría de delitos autónomos en el Código Penal varios tipos de actos de terrorismo, como los derivados de la modificación introducida por la ley n° 2001-1062 de 15 de noviembre de 2001 relativa a la seguridad cotidiana, la ley de 9 de marzo de 2002 o la ley de 9 de marzo de 2004:

1) El primer tipo de acto terrorista aparece definido en el artículo 421-1 del Código Penal e incluye el “terrorismo clásico”, de ostensible violencia: los atentados voluntarios contra bienes y personas, los atentados contra la vida o la integridad de las personas, como, por ejemplo, el rapto, el secuestro, el secuestro de aeronaves, de buques o de cualquier otro medio de transporte, los robos, las destrucciones, los deterioros, los delitos informáticos, la falsificación y el uso de documentos falsificados, los delitos relacionados con grupos de combate y movimientos disueltos y la fabricación, la tenencia o el transporte ilegal de armas, artefactos mortíferos o explosivos, armas de guerra, municiones, armas químicas o fabricadas con toxinas, así como el encubrimiento de todos esos delitos.

Con la calificación de actos de terrorismo se pretende endurecer las penas para esos delitos, ya se trate de las penas principales (endurecidas en un grado, artículo 421-3 del Código Penal) o de las penas complementarias (artículo 422-3 del Código Penal).

2) El segundo tipo de acto terrorista, definido en el artículo 421-2 del Código Penal, corresponde a lo que podríamos denominar “terrorismo ecológico” o, en términos más generales, “bioterrorismo”. Evocado con menor frecuencia, procede de un delito nuevo y genérico que, a diferencia de los anteriores actos de terrorismo que tenían categoría de delito específico, abarca comportamientos que no tienen equivalente en el Derecho común. El autor de estos actos se enfrenta a una pena de 20 años de prisión, e incluso a cadena perpetua si sus actos ocasionaran alguna muerte.

3) Un tercer y cuarto tipo de acto de terrorismo se tipifican en los artículos 421-2-1 y 412-2-2 del Código Penal francés, derivados de las leyes n° 96-647 de 22 de julio de 1996 y de 15 de noviembre de 2001, que castigan el “terrorismo” asociativo (o, para ser más precisos, por asociación de malhechores) y el “terrorismo financiero” (o, para ser más precisos, la ayuda a la financiación del terrorismo).

Así, en primer lugar *“constituye igualmente un acto de terrorismo el hecho de participar en un grupo formado o en un acuerdo establecido para la preparación, caracterizada por uno o varios hechos materiales, de alguno de los actos terroristas mencionados en los artículos anteriores”*. La asociación de terroristas, que escapa a la escala de elevación de las penas correspondiente a los actos de terrorismo, sigue estando castigada, como en el Derecho común, con 10 años de prisión, de forma que el tribunal correccional conserva la competencia sobre ella sin dejar por ello de estar sometida, ya sea en materia de persecución, instrucción o enjuiciamiento, a las normas procesales derogatorias establecidas en el artículo 706-16 del Código Penal, que se refiere al conjunto de los actos de terrorismo.

El castigo impuesto a los actos de “terrorismo financiero”, que incluye los delitos de blanqueo de dinero y utilización de información privilegiada en materia financiera en relación con una empresa terrorista, es muy distinto. Puesto que la generación de activos ilícitos y el blanqueo de dinero, particularmente si se deriva del tráfico de estupefacientes o de trata de blancas, se encuentra en el origen de la financiación de las redes terroristas internacionales, esta medida se torna indispensable.

Por ello, a partir de este momento *“constituye igualmente un acto de terrorismo el hecho de financiar una actividad terrorista aportando, reuniendo o gestionado fondos, valores o bienes cualesquiera o dando consejos para tal fin, con la intención de ver estos fondos, valores o bienes utilizados, o a sabiendas de que se destinarán a ser utilizados, en todo o en parte, para cometer cualquier acto de terrorismo previsto en el presente capítulo, independientemente del acaecimiento eventual de un acto de ese tipo”*.

4) La Ley “Perben I” de 9 de marzo de 2002 tipificó un nuevo tipo de delito (artículo 421-2-3 del Código Penal), a saber el hecho de no poder justificar los recursos correspondientes al tren de vida propio, manteniendo al mismo tiempo relaciones habituales con una o varias personas que hayan realizado uno o diversos actos de terrorismo. La no justificación de los recursos ya estaba tipificada en el Código Penal en el ámbito del proxenetismo, y con la entrada en vigor de la Ley “Perben II” también lo estará en el ámbito de los delitos relativos al crimen organizado. Para que se produzca el delito previsto en el artículo 421-2-3 del Código Penal deben concurrir dos circunstancias: que existan relaciones habituales con una o varias personas que hayan realizado uno o diversos actos de terrorismo (artículos 421-1 a 421-2-2 del Código Penal) y que el autor no pueda justificar los recursos correspondientes a su tren de vida. Para evitar el castigo, el autor debe aportar justificaciones serias (alta en la seguridad social, pago de cotizaciones, etc.); no basta con que pueda demostrar la existencia de una actividad profesional, debe poder demostrar también que los recursos procedentes de esa actividad son acordes al tren de vida que lleva en la práctica.

5) La ley de 9 de marzo de 2004 (“Perben II”) creó dos nuevos delitos de terrorismo:

- Introducir en los alimentos o componentes alimenticios, o en las aguas, una sustancia susceptible de poner en peligro la salud humana (artículo 421-2 del Código Penal).
- El hecho de dirigir u organizar grupos o entidades con vistas a preparar actos de terrorismo (artículo 421-5 del Código Penal).

6) En su artículo 11, la ley de 23 de enero de 2006 creó un nuevo artículo 421-6 del Código Penal con la finalidad de hacer constitutivo de delito penal la asociación con fines delictivos en relación con el terrorismo cuando ésta tenga por objeto la preparación de atentados contra personas, de actividades de destrucción mediante sustancias explosivas o incendiarias que fueran a realizarse en circunstancias temporales o espaciales susceptibles de provocar la muerte de una o varias personas o de actos de terrorismo ecológico cuando éstos fueran susceptibles de provocar la muerte de una o varias personas. Las penas previstas son de 20 años de prisión, o de 30 años de prisión en el caso de los dirigentes u organizadores de dichas asociaciones. Podrán aplicarse también penas cautelares. Esta tipificación como delito penal se ha considerado especialmente útil en el caso de los actos de terrorismo más graves o más próximos al atentado. Debido a la imposibilidad de tipificar esos comportamientos a título de complicidad o tentativa, hasta ese momento sólo eran castigados con 10 años de prisión por asociación con fines delictivos destinados a preparar actos de terrorismo.

Un desafío cultural: choques de civilizaciones o guerra de inculturas

En la práctica, toda acción llevada a cabo por los Gobiernos y los servicios de inteligencia está marcada por el peso político del terrorismo y genera una compleja gestión mediática. Si los servicios trabajan bien, el terrorismo disminuye su intensidad porque la acción pasa a ser invisible en la mayoría de los casos y se llega a dudar de que exista, a falta de atentados. Se reducen los recursos asignados y el personal se redistribuye. Si llegan a producirse atentados se cuestiona la labor de esos servicios, pero paradójicamente el aumento de los medios de que éstos disponen sólo se consigue en detrimento de los medios destinados a la lucha contra la delincuencia “corriente”.

A partir de 2001 la situación mejoró y empeoró al mismo tiempo. Mejoró en el sentido de que en todo el mundo se asumió la existencia del fenómeno terrorista y el riesgo de que se produjeran atentados. Las reacciones de los mercados financieros se atenuaron y tanto los mercados como los medios empezaron a “digerir” con mayor velocidad los efectos de los atentados. En contrapartida, la situación también empeoró en el sentido de que el terrorismo se extendió a territorios tradicionalmente tranquilos (como el norte de Europa) o que hasta ese momento tan sólo habían sufrido un terrorismo nacional que poco a poco fue viéndose superado por el terrorismo salafista internacional.

El estilo de la respuesta ha tardado mucho en apartarse de los modelos de la Guerra Fría. Irak y Afganistán siguen presentando una situación de inestabilidad y alimentan una forma de terrorismo que no tiene nada de residual.

Han empezado a surgir nuevas formas de terrorismo en territorio europeo. A los “born again muslims”, producto de la inmigración, se les unen ahora los conversos que han redescubierto la disciplina de una fe reinterpretada de tal forma que no deja lugar a dudas.

La alianza de los creyentes entre wahabitas saudíes y baptistas estadounidenses que ganó la Guerra Fría ha tenido el efecto adverso de contribuir al surgimiento de una nueva guerra de religión con unos terroristas que no exigen nada y que no tienen nada que negociar. Lejos de constituir un “choque de civilizaciones” (éstos, al contrario, han contribuido a la paz, a los intercambios culturales y comerciales y al progreso), el fenómeno actual constituye una guerra de inculturas en la que se rechaza la cultura contraria, se la condena, se la prejuzga. Sólo el pragmatismo ha permitido reconstruir los Estados destruidos tras la Segunda Guerra Mundial o democratizar los países que poco a poco consiguieron escapar del dominio de las dictaduras en Europa y Latinoamérica.

La guerra contra el terrorismo pretendía reducir el número de terroristas, y sin embargo genera cada vez más. Tanto Irán como Corea del Norte representan una amenaza. Tanto el Líbano como Pakistán siguen presentando una situación de inestabilidad. Myanmar, Bielorrusia o Cuba aún no han emprendido el camino hacia la democracia. Por consiguiente, la situación es más frágil y peligrosa que en 2001.

Para conseguir la paz son necesarios medios mucho mejores que librar una guerra, condenada ya al fracaso además, según testimonio de sus propios instigadores. Habrá sin duda que atacar con firmeza las raíces del terrorismo.

Alain Bauer,
criminólogo y presidente del Consejo Nacional Francés del Delito.

Anexo I- Síntesis de los principales dispositivos

Tipificación	Terrorismo clásico (art. 421-1 CP)
	Terrorismo ecológico (art. 421-2 CP)
	Asociación con fines terroristas (art. 421-2-1 CP)
	Terrorismo financiero (art. 412-2-2 CP)
	No justificación de los recursos que posibilitan el tren de vida y mantenimiento de relaciones habituales con una o varias personas dedicadas a una o varias actividades terroristas (art. 421-2-3 CP)
	Introducción de sustancias nocivas en los alimentos (art. 421-2 CP)
	Dirección u organización de grupos con vistas a preparar actos de terrorismo (art. 421-5 CP)
	Asociación con fines delictivos en relación con una actividad terrorista (art. 421-6 CP)
Procedimiento	Centralización de los asuntos en París (art. 706-17 CPP)
	Ampliación a 4 o 6 días del tiempo de detención preventiva permitido (art. 706-88 CPP)
	Registros nocturnos sin necesidad del consentimiento de la persona (art. 706-89 CPP)
	Prescripción de la acusación pública a los 20 años para los delitos y a los 30 para los crímenes
	Dispositivo para favorecer a los “arrepentidos”
	Inspección de vehículos (art. 78-2-4 CP)
	Operaciones de vigilancia e infiltración (art. 706-80 a 706-87 CPP)
	Escuchas telefónicas y operaciones de sonorización (art. 706-89 a 706-102 CPP)
Organización	Expulsión de los extranjeros que constituyan una amenaza
	Comité Interministerial de Lucha Antiterrorista
	Comité Interministerial de Inteligencia
	Comité de Inteligencia Interior
	Especialización de los magistrados
	Servicios especializados de la policía (DST, DCRG, SDAT) + DGSE
	Unidades de intervención: RAID y GIGN
	Coordinación: UCLAT, BLAT y unidad común DGSE, DST y DCRG
Cooperación	Destacamento Central Interministerial de Intervención Técnica
	Equipos comunes de investigación
	Orden de detención europea
	Eurojust
	Alianza Base
	Plan de lucha antiterrorista en el seno de la OMI

Ley de 23 de enero de 2006	<p>Mayor uso de la vigilancia por videocámara</p> <p>Control de la identidad en los trenes transnacionales</p> <p>Creación de un fichero de viajeros internacionales</p> <p>Acceso a los datos de los usuarios de Internet</p> <p>Obligación de los cibercafés de conservar los datos de conexión a Internet de sus clientes</p> <p>Amplia consulta de ficheros administrativos</p> <p>Procedimiento rápido de congelación de activos</p> <p>Centralización en París de los tribunales de aplicación de penas</p> <p>Creación de una sala de lo penal especial para menores</p>
-----------------------------------	---